

Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.
generálny prokurátor Slovenskej republiky

Bratislava *18*. marca 2021
sp. zn. 1 GÚp 39/20/1000-2

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná č. 110
042 65 K o š i c e

N á v r h

na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti ustanovení zákona podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ:

generálny prokurátor Slovenskej republiky
Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.

**Účastník konania,
proti ktorému návrh smeruje:**

Národná rada Slovenskej republiky

Napadnutý právny predpis:

1. **§ 58 ods. 5** zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I bodu 21 zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony,

2. **§ 59b ods. 1** zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I bodu 23 zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, v časti „**úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]**“,

3. § 59b ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I bodu 23 zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, v časti „*tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva*“,

4. § 59b ods. 3 až 6 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I bodu 23 zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony,

5. § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I bodu 25 zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Ustanovenia referenčných predpisov, s ktorými je napadnutý právny predpis v rozpore:

v bode 1 s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 11 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu,

v bodoch 2 až 5 s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) Ústavy Slovenskej republiky a čl. 11 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Príloha:

upozornenie generálneho prokurátora Slovenskej republiky č. k. VI/3 Gd 174/20/1000-16 z 22. septembra 2020

Podané v štyroch vyhotoveniach (1 originál a 3 kópie)

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

1. ako procesne legitimovaný navrhovateľ podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (*d'alej len „ústava“*) a § 74 písm. f) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon o Ústavnom súde“*) podávam

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy **návrh na začatie konania o súlade**

a) ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (*d'alej aj len „zákon č. 355/2007 Z. z.“*) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 11 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (*d'alej len „ústavný zákon“*),

b) ustanovení § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“ a § 59b ods. 3 až 6 zákona č. 355/2007 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona,

c) ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) ústavy a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona,

a podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. zákona o Ústavnom súde **návrh na pozastavenie účinnosti**

ustanovení § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, § 59b ods. 3 až 6 a § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. do právoplatného rozhodnutia podľa písm. a) až c) prvého bodu vo veci samej.

ODÔVODNENIE

A.

Využitie oprávnení generálneho prokurátora Slovenskej republiky pred prijatím napadnutej právnej úpravy

2. Aktuálna situácia ohľadom šírenia ochorenia COVID-19 je nepochybne jednou z najzložitejších a najzávažnejších situácií v novodobých dejinách Slovenskej republiky, ktorá od marca 2020 opakovane vyústila do vyhlásenia núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona pretrvávajúceho aj v súčasnosti.

3. V tejto krízovej situácii sú zo strany štátu prijímané opatrenia na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb v oveľa väčšej miere ako v bežných situáciách. Zasahujúce opatrenia sú predmetom viacerých podaní občanov adresovaných aj orgánom prokuratúry. Ich vybavovanie je spojené s hľadaním optimálnej rovnováhy medzi zložitou a dynamickou aktuálnou situáciou v oblasti verejného zdravia a medzi účinnosťou a efektívnosťou prijatých opatrení pri rešpektovaní ústavných a zákonných limitov.

4. V tejto súvislosti bolo 22. septembra 2020 podané Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (*d'alej len „Úrad verejného zdravotníctva“*) upozornenie prokurátora pod sp. zn. VI/3 Gd 174/20/1000-16 (*v prílohe*) vo veci postupu pri vydávaní opatrení pri ohrození verejného zdravia v čase vyhlásenej mimoriadnej situácie (ktorá stále trvá) a v čase vyhlásenia núdzového stavu (od 16. marca 2020 do 13. júna 2021). Podľa názoru generálneho prokurátora Slovenskej republiky (*d'alej len „generálny prokurátor“*) bol postupom Úradu verejného zdravotníctva porušený zákon súvisiaci predovšetkým **s nedostatkom vecnej pôsobnosti Úradu verejného zdravotníctva** na vydávanie opatrení po vyhlásení mimoriadnej situácie a po vyhlásení núdzového stavu, ako aj s právnou formou týchto opatrení.

5. Zrejme aj v dôsledku podaného upozornenia prokurátora Národná rada Slovenskej republiky (*d'alej len „národná rada“*) na svojej 15. schôdzi konanej 14. októbra 2020 schválila v skrátanom legislatívnom konaní návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa aj zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Schválený zákon bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 15. októbra 2020 pod č. 286/2020 Z. z. (*d'alej len „zákon č. 286/2020 Z. z.“*).

B.

Využitie oprávnení niektorých ústavných činiteľov po prijatí napadnutej právnej úpravy

6. Dňa 23. októbra 2020 podala prezidentka Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky (*d'alej len „ústavný súd“*) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy o súlade ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. s ústavou a ústavným zákonom. Návrh prezidentky Slovenskej republiky bol uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 27/2020-50 zo 4. novembra 2020 prijatý na ďalšie konanie a zároveň bola pozastavená účinnosť § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. K predmetnému návrhu generálny prokurátor podal 16. decembra 2020 stanovisko pod č. k. I GÚp 40/20/1000-3, v ktorom sa s argumentmi prezidentky Slovenskej republiky v podstate stotožnil.

7. Dňa 10. februára 2021 aj verejná ochrankyňa práv podala na ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy návrh na začatie konania o súlade viacerých ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z., a to aj v kontexte zmien a doplnkov, ku ktorým došlo zákonom č. 286/2020 Z. z.

C.
Nesúladi napadnutých ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z.
s ústavou a ústavným zákonom

C.1 K protiústavnosti § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z.

8. Vzhľadom na to, že ústavný súd nemá povinnosť zohľadniť vo svojej rozhodovacej činnosti stanoviská, ktoré si vyžiadal, využívam svoje ústavné oprávnenie na predloženie ďalšej argumentácie týkajúcej sa nesúladiu ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. s ústavou a ústavným zákonom.

9. V zhode s návrhom prezidentky Slovenskej republiky považujem ustanovenie § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. za nesúladiť s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 11 ods. 3 ústavného zákona.

10. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.*“.

11. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

12. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy „*Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.*“

13. Podľa čl. 46 ods. 3 ústavy „*Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.*“

14. Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy „*Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.*“

15. Podľa čl. 51 ods. 2 ústavy „*Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.*“

16. Podľa čl. 11 ods. 3 ústavného zákona „*Zákonné nároky na náhradu škody za*

- a) obmedzenie vlastníckeho práva,*
 - b) škody spôsobené ozbrojenými silami, ozbrojenými zbormi, Hasičským a záchranným zborom a záchrannými službami,*
 - c) za porušenie povinností orgánov verejnej moci,*
 - d) škody spôsobené orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci,*
 - e) dovolenku na zotavenie,*
 - f) splnenie pracovnej povinnosti a iné vykonané práce a služby uložené na plnenie úloh podľa tohto ústavného zákona,*
 - g) prácu nadčas,*
- ktoré vznikli v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu, stávajú sa splatné oprávneným až po skončení vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu. Zákonné lehoty na ich uplatňovanie počas vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu neplynú.*“

17. Návrhom napadnuté ustanovenie § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. znie: „*Právo na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení podľa tohto zákona, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené.*“

18. Účel namietanej právnej úpravy je jasný a zrozumiteľný. Zákonodarca explicitne prejavil úmysel vylúčiť nároky z náhrady škody za nezákonné rozhodnutia a nesprávne úradné postupy orgánov štátu pri prijímaní opatrení podľa zákona č. 355/2007 Z. z.

19. Z chronológie jednotlivých skutočností uvedených vyššie jednoznačne vyplýva, že cieľom predmetnej právnej úpravy bolo vylúčenie budúcich (ale aj minulých) nárokov na náhradu škody, ktorá vznikne, resp. vznikla v súvislosti s vydávaním opatrení na ochranu verejného zdravia (napr. aj v súvislosti s pandémiou Covid-19). Uvedený názor je podporený aj absentujúcou právnou úpravou prechodných ustanovení, ktoré by určovali časový údaj, od ktorého nebude možné vymáhať si nárok na náhradu škody a ušlého zisku z dôvodu vykonávania opatrení podľa zákona č. 355/2007 Z. z., ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb. Nielen samotné prijatie ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. nie je ústavne udržateľné, neústavná je taktiež pravá retroaktivita, ktorú takto nastavená právna úprava (do pozastavenia jej účinnosti ústavným súdom) nastolila.

20. Ústavnoprávny prieskum namietaného zásahu do základného práva (resp. jeho obmedzenia) štandardne pozostáva z posúdenia jeho legality, teda či k nemu došlo zákonom alebo na základe zákona (čl. 13 ods. 1 a 2 ústavy), a jeho proporcionality, teda či tento zásah obстоjí ako primeraný s ohľadom na účel, ktorý sleduje. V tejto súvislosti ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti štandardne aplikuje tzv. test proporcionality. Aplikácia testu proporcionality sa javí v tomto konaní ako kľúčová. Nakoniec, túto skutočnosť ústavný súd nepriamo naznačil už v bode 21 uznesenia sp. zn. PL. ÚS 27/2020-50 zo 4. novembra 2020, ktorým návrh prezidentky Slovenskej republiky prijal na ďalšie konanie.

21. Test proporcionality sa v zmysle judikatúry ústavného súdu skladá z týchto troch krokov: 1. identifikácie účelu zásahu do základného práva a testu vhodnosti tohto zásahu na jeho dosiahnutie, 2. testu nevyhnutnosti tohto zásahu a 3. testu proporcionality v užšom zmysle. Prvým krokom je identifikácia cieľa (účelu), ktorý zásah do základného práva sledoval a ktorý musí byť z ústavného hľadiska legitímny a legálny, čo znamená, že ústava musí obmedzenie predmetného základného práva z dôvodu dosiahnutia tohto cieľa pripúšťať (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy). Súčasťou tohto kroku je aj skúmanie racionálnej väzby medzi týmto prostriedkom (zásahom) a sledovaným cieľom, teda či ním možno tento cieľ dosiahnuť. V druhom kroku je potrebné posúdiť, či nebolo možné použiť na dosiahnutie sledovaného cieľa prostriedok, ktorý by bol vo vzťahu k predmetnému základnému právu šetrnejší. Tretím a posledným krokom je posúdenie proporcionality v užšom zmysle. Jeho podstatou je vyvažovanie dvoch v kolízii stojacich práv či hodnôt a následné uprednostnenie jednej z nich v konkrétnom prípade.

22. Predpokladom pre aplikáciu testu proporcionality je konštatovanie, že došlo k zásahu do práva garantovaného ústavou, čo sa prijatím návrhu napadnutého ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. zjavne stalo. *Zastávam názor, že namietaná právna úprava § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. v teste proporcionality neobstojí.*

23. Nadradenosť ústavy nad ostatnými prameňmi práva je formálna a materiálna. Formálna nadradenosť je daná tým, že každý právny predpis musí byť v súlade s ústavou, nesmie jej odporovať a nesmie upravovať právny vzťah inak, ako ho upravuje ústava. Materiálnu nadradenosť predurčuje

obsah ústavy. Ústavou štát priznáva jednotlivcom základné práva a slobody a prijíma záväzok priznať práva dodržiavať. Ústavou štát zriaďuje štátny mechanizmus, ustanovuje orgány štátu, ich právomoci a právne postavenie vrátane zodpovednosti. Určením ústavného základu zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonnými rozhodnutiami orgánov štátu alebo ich nesprávnym úradným postupom sa negarantuje iba základné právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Vytvára sa aj rámec pre riadne fungovanie štátneho mechanizmu.¹

24. Vo vzťahu k porušeniu čl. 51 ods. 1, ods. 2 ústavy možno dať do pozornosti, že pojem „zákon“ v terminológii používanej v ústave neoznačuje jeden konkrétny všeobecne záväzný právny predpis, ale neurčitý počet všeobecne záväzných právnych predpisov s definovaným stupňom právnej sily (PL. ÚS 15/1998). Zároveň predurčuje jediný orgán verejnej moci, ktorý smie danú otázku alebo dané otázky upraviť svojim všeobecne záväzným právnym predpisom. Tým orgánom je národná rada.

25. Vykonávacím zákonom k čl. 51 ods. 1 v otázkach škody spôsobenej výkonom verejnej moci je zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“*). Povahu vykonávacieho ustanovenia vo vzťahoch upravených zákonom o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia má čl. I bod 21 zákona č. 286/2020 Z. z., t. j. aj ustanovenie § 58 zákona č. 355/2007 Z. z.

26. Na rozdiel od všeobecného zákona č. 514/2003 Z. z., ktorý ustanovuje podmienky pre vznik zodpovednosti orgánov verejnej moci za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci, ustanovenie § 58 ods. 5 má opačný význam. Ustanovuje výnimku zo všeobecnej zodpovednosti orgánov verejnej moci, jeden zo subjektov práva vykonávajúcich verejnú správu oslobodzuje od ústavou určenej zodpovednosti. Výnimka nie je náležite vysvetlená a odôvodnená. Predstavuje účelový a svojvoľný zásah do ústavného režimu uplatňovania verejnej moci v Slovenskej republike.

27. Uvedený neprípustný právny status vylučujúci právnu zodpovednosť sa formoval paradoxne tou istou novelou zákona, ktorou sa štátnemu orgánu zverila väčšia právomoc. Zákonom č. 286/2020 Z. z. sa najskôr rozšírila právomoc úradu verejného zdravotníctva ustanovením čl. I bod 2 [§ 4 ods. 1 písm. g)] a vzápätí sa tento subjekt práva identickou novelou zbavil zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonnými rozhodnutiami alebo nesprávnym úradným postupom [čl. I bod 21 (§ 58 ods. 5)].

28. Úrad verejného zdravotníctva aj regionálne úrady verejného zdravotníctva však patria medzi subjekty práva spôsobilé vydať nezákonné rozhodnutie, resp. dopustiť sa nesprávneho úradného postupu podľa § 9 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. a porušiť čl. 46 ods. 3 ústavy. Na tomto závere je nutné trvať, pričom výnimky možno považovať za nebezpečný precedens zbavovania sa zodpovednosti štátnych orgánov za svoje konanie a právne následky svojej činnosti.

29. V kontexte upozornenia generálnej prokuratúry *sp. zn. VI/3 Gd 174/20/1000-16 z 22. septembra 2020 Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky vo veci postupu pri vydávaní opatrení pri ohrození verejného zdravia v čase vyhlásenej mimoriadnej situácie je nutné podotknúť*, že hoci ustálená judikatúra všeobecných súdov spája nesprávny úradný postup s činnosťou alebo nečinnosťou v medziach právomoci orgánu verejnej moci, nesprávny úradný postup vo svojej aktívnej forme sa môže spájať aj s vybočením z medzí právomoci, s konaním nad rámec právomoci, ak orgán verejnej moci mimo jeho ústavou alebo zákonom ustanovenej právomoci trvá na tom, že právomoc konať má

¹ Drgonec, J. Ústavné právo hmotné, 1. vydanie. C. H. Beck, 2018, s. 13-14.

a od tretích osôb alebo iných orgánov verejnej moci vynucuje správanie slúžiace na zabezpečenie údajnej právomoci.

30. V materiálnom právnom štáte každý orgán verejnej moci má len také práva, aké mu zákon prizná; nemôže svoje práva rozširovať pomocou úvahy, čo by bolo, ak by dané právo nemal. „Kompetencia štátneho orgánu v právnom štáte nemôže byť implikovaná v právnej norme. Inak povedané, nemôže „vyplývať z ustanovenia zákona, napr. § 1 ods. 2“, ale musí byť v zákone výslovne určená.“²

31. V súvislosti s porušením čl. 13 ods. 4 ústavy je nutné zdôrazniť, že účelom základného práva na náhradu škody spôsobenej nesprávnym výkonom verejnej moci je nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi hodnotami chránenými právnym poriadkom. Jedným z konfliktných práv je záujem orgánov verejnej moci, aby bez obáv v celom rozsahu zverenej právomoci mohli konať, uplatniť svoju právomoc. V protiklade k tomuto záujmu stoja právne aprobované záujmy subjektov súkromného práva, fyzických a právnických osôb, aby im orgány verejnej moci pri protiprávnom uplatnení právomoci nespôsobovali škodu a ak škodu napriek tomu spôsobia, aby spôsobenú škodu nahradili.

32. Účelom základného práva na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom nie je chrániť štát, jeho orgány a ďalšie subjekty podieľajúce sa na uplatňovaní potrieb a záujmov štátu pred občanmi Slovenskej republiky a ďalšími subjektmi súkromného práva. Účelom základného práva na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom je ochrana občanov a ďalších subjektov súkromného práva pred nezákonným rozhodovaním a nesprávnym úradným postupom orgánov verejnej moci a ďalších subjektov uplatňujúcich potreby a záujmy štátu.

33. S kultúrou materiálneho právneho štátu je celkom nezlučiteľný stav, keď subjekt s právomocou zaväzovať iné subjekty práva a určovať im povinnosti sa bez akýchkoľvek následkov môže dopúšťať chýb a omylov pri uplatnení svojej právomoci, lebo ho účelovo prijatý zákon výnimkou udelenou zo všeobecného právneho režimu zbaví právnej zodpovednosti za protiprávne správanie, ktorého sa dopustí svojou činnosťou alebo nečinnosťou.

34. Navyše, je potrebné zvýrazniť, že navrhovateľ zákona v čase prípravy návrhu zákona č. 286/2020 Z. z. už mohol disponovať poznatkami, akým konaním sa Úrad verejného zdravotníctva môže dopúšťať s ústavou nezlučiteľného správania. Zákonodarca pripravil návrh zákona č. 286/2020 Z. z. zjavne tak, aby *ex post* oslobodil Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva spod právnej zodpovednosti za protiústavné správanie, o ktorom v čase prípravy návrhu zákona muselo byť zrejmé, že sa ho úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva dopustili v činnosti, ktorou obmedzovali základné práva a slobody v boji s pandémiou COVID-19. Zákon v tomto prípade poslúžil ako pokus o dodatočné vylúčenie zodpovednosti štátu za správanie subjektov práva, ktoré podporoval a chránil v čase, keď k správaniu dochádzalo. Taký prístup k využitiu (ba priam až zneužitiu) inštitútov ústavného práva je nezlučiteľný so zásadami právneho štátu.

35. Zákonodarca vytvoril paradoxnú situáciu. Po prvej vlne pandémie COVID-19 vláda Slovenskej republiky (*dalej len „vláda“*) prijala opatrenia na odškodnenie v niektorých oblastiach podnikania, napríklad v cestovnom ruchu. Tieto opatrenia vychádzajú z konkludentného uznania politickej zodpovednosti za prijaté opatrenia namierené proti pandémie COVID-19 a jej negatívne pôsobenie na podnikanie. O pol roka neskôr však národná rada na návrh vlády prijala zákon č. 286/2020 Z. z.,

² Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 203.

ktorým vylúčila právnu zodpovednosť Slovenskej republiky za škodu spôsobenú počas prvej vlny (ale aj všetkých budúcich vln) pandémie COVID-19, príp. počas iného obdobného stavu.

36. Rozdiel medzi akceptáciou politickej zodpovednosti a vylúčením ústavou chránenej právnej zodpovednosti je determinovaný výlučne finančnými záujmami štátu. V absolútnych číslach by pravdepodobne odškodné pri zohľadnení politickej zodpovednosti bolo výrazne nižšie, ako odškodné, ktoré by Slovenská republika musela vyplatiť pri uplatnení právnej zodpovednosti. Zákonnodarcovi hrozí, že bude musieť niesť zodpovednosť za tzv. legislatívnu škodu³ a uvedomujúc si svoju zraniteľnosť, pristúpil k vylúčeniu zodpovednosti za náhradu škody.

37. Ustanovenie čl. 51 ods. 1 ústavy vytvára predpoklady pre vznik takej právnej zodpovednosti ustanovenej v čl. 46 ods. 3 ústavy, pri ktorej sa táto zodpovednosť zákonom obmedzí. Článok 51 ods. 1 ústavy nevytvára právny základ, aby sa zákonom svojvoľne oslobodila spod každej právnej zodpovednosti v akomkoľvek rozsahu.

38. Ustanovenie § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. nie je v súlade ani s čl. 46 ods. 3 ústavy. Ústava podľa čl. 46 ods. 3 vytvára právny základ, na ktorom národná rada vo fáze tvorby práva môže obmedziť právnu zodpovednosť za výkon verejnej moci. Národná rada však pri prijímaní zákona č. 286/2020 Z. z. porušila čl. 46 ods. 3 ústavy, pretože zodpovednosť Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva úplne vylúčila. Následkom toho sa návrhom napadnutá právna norma dostáva do konfliktu s čl. 46 ods. 3 a zároveň s čl. 13 ods. 4 ústavy.

39. Pri bližšom preskúmaní návrhom napadnutého ustanovenia možno usúdiť, že prijatím ustanovenia § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. došlo aj k porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy. Tu sa ponúka argument vychádzajúci z judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 17/08), podľa ktorej *„Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“*

40. Rozhodovacia činnosť ústavného súdu vychádza dlhodobo z koncepcie, že orgán verejnej moci, ktorý poruší niektorú ústavnú normu rozdielnu od ustanovenia o právnom štáte určenú čl. 1 ods. 1 ústavy, sa nespráva ako orgán právneho štátu, a že ústavný súd rozhodne zároveň pri rozhodnutí o porušení iného ustanovenia ústavy aj o porušení čl. 1 ods. 1 ústavy, ak navrhovateľ požiadala o rozhodnutie ohľadne čl. 1 ods. 1 ústavy (napr. PL. ÚS 15/98).

41. V zmysle čl. 11 ods. 3 písm. c) a d) ústavného zákona *zákonné nároky na náhrady za porušenie povinností orgánov verejnej moci a škody spôsobené orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci, ktoré vznikli v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu, stávajú sa splatné oprávneným až po skončení vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu, pričom zákonné lehoty na ich uplatňovanie počas vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu neplynú.*

42. Ústavodarca v predmetnom ustanovení jasne formuloval, počas ktorého krízového obdobia považuje z dôvodu prioritizovania celospoločenských záujmov a bezpečnosti obyvateľstva za akceptovateľné, aby bola splatnosť náhrad za porušenie povinností orgánov verejnej moci a škôd spôsobených orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci posunutá až po skončení krízovej

³ Drgonec, J. Ústavné právo hmotné, 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 484 a nasl.

situácie. Dostatočnú intenzitu krízového stavu na to, aby mohlo dôjsť k posunutiu splatnosti uvedených nárokov, videl ústavodarca taxatívne v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu.

43. Interpretáciou citovaného ustanovenie možno skonštatovať, že aj absencia právnej úpravy môže byť za istých okolností vyjadrením vôle ústavodarcu. Vzhľadom na to, že v čl. 11 ods. 3 chýba zmienka o núdzovom stave (resp. o období mimo rámec ústavného zákona) je zrejmé, že ústavný zákon predpokladá, že nedôjde v tomto čase k žiadnym zmenám v oblasti náhrady škody voči štátu, a to ani len k posunutiu splatnosti, nieto k úplnému vylúčeniu nárokov.

44. Z uvedeného hľadiska je ustanovenie § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. v priamom rozpore aj s čl. 11 ods. 3 ústavného zákona.

C.2 K protiústavnosti § 59b zákona č. 355/2007 Z. z.

45. Návrhom napadnuté ustanovenie § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. znie:

„(1) Ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivu určených osôb, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] všeobecne záväzným právnym predpisom.

(2) Na všeobecne záväzný právny predpis vydávané podľa odseku 1 ministerstvom zdravotníctva sa vzťahuje osobitný právny predpis o tvorbe a vyhlasovaní právnych predpisov;^{68b)} tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzný právny predpis vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva.

(3) Všeobecne záväzný právny predpis úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva vydávaný podľa odseku 1 sa označuje názvom vyhláška a nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

(4) Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, ak v nej nie je ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti.

(5) Úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva zabezpečia, aby ich vyhláška podľa odseku 1 bola uverejnená aj iným vhodným spôsobom, najmä na úradných tabuliach okresných úradov a obcí na dotknutom území; toto uverejnenie nemá vplyv na platnosť a účinnosť vyhlášky.

(6) Vyhláška úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva musí byť okrem toho prístupná na nazretie na orgáne, ktorý ju vydal; vyhláška úradu verejného zdravotníctva aj na každom regionálnom úrade verejného zdravotníctva.“

C.2.1 K čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 123 ústavy

46. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. V tejto spojitosti a v súvislosti so zákonodarnou činnosťou ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 konštatoval, že princíp právneho štátu zakotvený v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní

svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený v čl. 1 ústavy.

47. Ústavný súd sa vo svojej rozsiahlej judikatúre zaoberá materiálnou definíciou právneho štátu a jeho jednotlivými princípmi. *V právnom štáte ústava má povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený voči všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy* (PL. ÚS 32/95).

48. Základom interpretácie a aplikácie článku 1 ods. 1 ústavy vo vzťahu k právnemu štátu a jeho princípom je presadzovanie koncepcie materiálneho právneho štátu. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 ústavy opakovane zdôraznil, že predmetom ochrany poskytovanej týmto ustanovením ústavy sú ústavné princípy a demokratické hodnoty, vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu. *V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy* (I. ÚS 17/99).

49. Nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu v právnom štáte vytvárajú kompetencie, práva, povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 ústavy. *Národná rada Slovenskej republiky je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou* (PL. ÚS 15/98).

50. Zákonodarca má nespochybniteľné právo prostredníctvom legislatívy upravovať vnútroštátny systém právnych predpisov, toto jeho právo však nie je absolútne. V rámci svojej normotvornej činnosti je významne limitovaný, a to práve obsahom ústavy, ktorá jediná definuje hierarchické usporiadanie právnych predpisov, ktoré platia na území Slovenskej republiky. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ústavou tak, aby nevznikali paralelné publikačné nástroje a štruktúry právnych predpisov.

51. Ustanovením, z ktorého možno vyvodit' právnu silu jednotlivých právnych predpisov a ich hierarchickú štruktúru, je čl. 125 ústavy. Jedným zo stabilných pilierov právneho poriadku Slovenskej republiky bol od jej vzniku zákon č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý bol od 1. januára 2016 nahradený zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2015 Z. z.“).

52. *V zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. upravuje tento zákon základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sú Ústava Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky, vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.*

53. Podľa § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. je Zbierka zákonov štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky. V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú

a) právne predpisy,

b) iné právne akty podľa § 13 a

c) akty medzinárodného práva podľa § 20.

54. Na prvý pohľad sa môže zdať, že prijatím ustanovenia § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. zákonodarca nijako nepochybil, pretože len zaviedol nový inštitút všeobecne záväzného právneho predpisu v oblasti ochrany verejného zdravia, t. j. zvolil spôsob publikácie, ktorý dovtedy zákonodarca aplikoval iba na úpravu partikulárnych právnych vzťahov. Vzhľadom na to, že zákon č. 400/2015 Z. z. a zákon č. 355/2007 Z. z. majú rovnakú právnu silu, zdá sa, že medzi nimi vzniknutý rozpor nemôže viesť k ohrozeniu ústavných hodnôt. Opak je však pravdou. Zákon č. 400/2015 Z. z. je spolu s ústavou základným, rámcovým zákonom upravujúcim existenciu, hierarchiu i postup prijímania právnych predpisov. Je predĺženou rukou ústavy, okrem iného aj čl. 120, čl. 123 a čl. 125 ústavy. Práve aplikácia zákona č. 400/2015 Z. z. v spojení s čl. 125 ústavy tvorí pomyselnú pyramídu právnych predpisov vyjadrujúcu hierarchiu právnych noriem.

55. Podľa čl. 123 ústavy ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

56. K zásadným judikátom ústavného súdu ohľadne čl. 123 ústavy patrí nálež PL. ÚS 11/04, podľa ktorého *normatívne akty vydávané ministerstvami a inými ústrednými orgánmi štátnej správy, ktorými sa vo všeobecnosti zabezpečuje výkon štátnej správy, môžu byť všeobecne záväzné, môže však ísť aj o akty riadenia normatívnej povahy, ktoré nie sú všeobecne záväzné, vydávané v systéme orgánov vykonávajúcich štátnu správu v rámci administratívnoprávnych vzťahov ich nadriadenosti a podriadenosti. Všeobecne záväzné normatívne akty ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sú právne predpisy vydávané týmito orgánmi, vychádzajú z ústavných limitov čl. 123 ústavy a zákonných splnomocnení na ich vydanie; vyhlasujú sa spôsobom, ktorý ustanovuje zákon na vyhlasovanie právnych predpisov, t. j. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Takto vydávané právne predpisy v rámci ústavných a zákonných limitov však spravidla upravujú len podrobnosti a bližšie podmienky otázok, ktoré majú svoj základ v príslušnom zákone.*

57. Zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. Ústava zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd (z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd) len zákonodarnému zboru. Ústavný súd konštatuje, že splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzi ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou (PL. ÚS 8/94).

58. Súlad s ústavou nemôže byť len zdanlivý. Pri samotnej tvorbe právnych predpisov nemá ísť len o formálne naplnenie požiadaviek ústavy a právneho štátu. Samotný výsledok legislatívneho procesu sa nielen musí javiť, ale musí reálne aj byť pretavením princípov právneho štátu do podústavnej právnej normy. Z uvedeného dôvodu ustanovenie § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. sa javí ako nesúladne s ústavou.

59. Na tomto mieste je vhodné odkázať na právnu teóriu. Formálne perfektným právnym predpisom je výsledok výkonu normotvornej pôsobnosti orgánu tvorby práva, ktorý je (i) označený spôsobom, ktorý

zodpovedá nomenklatúre prameňov práva, (ii) prijatý v súlade s pravidlami, ktoré sa na spôsob jeho prijímania vzťahujú, vrátane súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily, (iii) prijatý orgánom verejnej moci, ktorý má podľa ústavy a/alebo zákona právomoc takýto predpis vydať, (iv) podpísaný predstaviteľom alebo predstaviteľmi vopred určených orgánov verejnej moci a (v) príslušným spôsobom publikovaný.⁴

60. Edícia právneho predpisu je druhou fázou promulgačnej etapy legislatívneho procesu, ktorej obsahom je naplnenie práva na prístup k právu ako súčasť princípu právnej istoty obsiahnutej v kontexte právneho štátu.⁵

61. Publikácia je nevyhnutnou podmienkou platnosti z doktrínálnych aj praktických dôvodov. Od adresáta práva nemožno požadovať plnenie povinností, o ktorých nemal (pozn. reálnu) možnosť sa dozvedieť, pretože neistota jednotlivca, pokiaľ ide o to, čo od neho štát požaduje, je jedným z typických znakov totalitného režimu a činí takého jednotlivca bezmocným voči svojvôli štátnych orgánov.⁶

62. Civilizácia založená na riešení sporov prostredníctvom práva vylučuje svojvôľu a chaos. Právny poriadok v právnom štáte sa spája s princípmi, podmienkami a požiadavkami, ktoré sa musia dodržať, aby si právny poriadok zachoval svoju spôsobilosť umožniť pokojné riešenie právnych vzťahov pomocou vopred určených a vopred známych pravidiel. Prijatím ustanovenia § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. sa vytvára dvojkoľajný právny poriadok, v ktorom existujú dva druhy prameňov práva:

- a) pramene práva, ktoré sa zverejňujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (*dalej len „Zbierka zákonov“*) po splnení podmienok určených zákonom č. 400/2015 Z. z.
- b) pramene práva (vyhlášky úradu verejného zdravotníctva a vyhlášky regionálneho úradu verejného zdravotníctva), ktoré sa neuverejňujú v Zbierke zákonov, ale uverejňujú sa vo Vestníku vlády Slovenskej republiky (*dalej len „Vestník vlády“*).

63. Neočakávane a bez bližšieho odôvodnenia pristúpil zákonodarca (zrejme v legislatívnej núdzi, ktorú mohlo ovplyvniť i upozornenie prokurátora pod sp. zn. VI/3 Gd 174/20/1000-16 z 22. septembra 2020) k právnej úprave, na základe ktorej vznikli paralelné štruktúry právneho poriadku. Adresáti právnych noriem si odo dňa prijatia ustanovenia § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. už nemôžu byť istí, že všetky všeobecne záväzné právne normy, ktoré tvoria legálny rámec spoločenských vzťahov na území Slovenskej republiky, nájde v Zbierke zákonov. Naopak, od tohto momentu si môžu byť istí, že ich nenájdu. Ak totiž pristúpi zákonodarca k tomu, že bude vytvárať samostatné systémy právnych predpisov, ktoré nebude publikovať v Zbierke zákonov, nastane legislatívny chaos. Legitímnou sa javí otázka: *Ak by bol status quo v súlade s ústavou, čo bráni zákonodarcovi, aby začal prijímať zákony, v ktorých bude individuálne splnomocňovať jednotlivé orgány štátnej správy na prijímanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré nebudú publikované v Zbierke zákonov?* V podstate nič neurčuje, že budú musieť byť všetky publikované vo Vestníku vlády. Hypoteticky možno predpokladať, že ak akceptujeme existenciu dvoch paralelných štruktúr právnych predpisov, nič nebráni tomu, aby boli tri a viac.

64. Vestník vlády až do prijatia zákona č. 286/2020 Z. z. obsahoval prevažne vyhlášky miestnych orgánov verejnej správy veľmi špecifického charakteru, týkajúceho sa (napriek ich všeobecnej

⁴ Procházka, R., Káčer, M. Teória práva, 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 153.

⁵ Svák et al. Teória a prax legislatív. 3.rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 197.

⁶ Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 155.

záväznosti) relatívne malého okruhu subjektov⁷. Už aj historicky v zmysle čl. V zákona č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a v štátnej správe sa vo Vestníku vlády zverejňovali oznámenia o vydaní všeobecne záväzných právnych predpisov miestnej štátnej správy, nie iných subjektov verejného práva. V tomto smere pokračuje aj zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov, ktorý v § 5 určuje, že všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sa označujú názvom vyhláška a uverejňujú sa vo Vestníku vlády.

65. Pri hľadaní obsahu Vestníka vlády musí aj právnik (tzn. adresát právnej normy, ktorý je právne vzdelaný a ktorý sa orientuje v informačných právnych systémoch) pracne vyhľadať sekciu „vestník vlády“ na webstránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a pátrať po tom, či právne vzťahy, ktoré sú jeho každodennou realitou, neboli náhodou zmenené vyhláškou uverejnenou vo Vestníku vlády. O dostupnosti adresátom všeobecne záväzných nariadení, ktoré sú publikované vo Vestníku vlády možno vysloviť vážne pochybnosti. Len ako *obiter dictum* možno dodať, či je vhodné súbor všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku verejného zdravia hľadať práve na stránke ministerstva vnútra.

66. S potrebou právnej istoty súvisia aj praktické dôvody, pre ktoré je publikácia podmienkou *sine qua non* platnosti práva. Jednotný spôsob vyhlasovania totiž redukuje priestor pre spor, či to alebo ono pravidlo je alebo nie je súčasťou platného práva. V demokratickom právnom štáte vyhlásenie pravidla v predpísanej podobe predstavuje neodstrániteľnú podmienku jeho platnosti a zároveň nevyhnutný predpoklad pre uplatnenie starej rímskej maximy „neznaosť zákona neospravedlňuje“.⁸

67. Z obdobných dôvodov sa k ustanoveniu § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. kriticky vyjadruje aj odborná verejnosť.⁹ Podľa jej názoru nemožno právne predpisy s celoštátnou pôsobnosťou uverejňovať v publikačnom nástroji miestnej štátnej správy, a to procesným postupom podľa zákona o organizácii miestnej štátnej správy. Výsledkom je, že vyhlásenie vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva vo Vestníku vlády nemožno považovať za publikáciu vo formálnom zmysle. Práve formálna publikácia úzko súvisí s právnymi účinkami právneho predpisu, t. j. s ich platnosťou a účinnosťou. Vyhlásenie právneho predpisu je podmienkou platnosti právneho predpisu a len platný právny predpis môže nadobudnúť účinnosť.

68. Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti pripomína, že *neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu zaručeného článkom 1 ods. 1 ústavy je princíp právnej istoty. Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem* (PL. ÚS 15/98).

⁷ Napr. čiastka 2/2019 vydaná 1. marca 2019, ktorá obsahuje Vyhlášku Okresného úradu Banská Bystrica č. 1/2019 z 19. februára 2019, ktorou sa vyhlasuje súkromná prírodná rezervácia Roháčia a Vyhlášku Okresného úradu Banská Bystrica č. 2/2019 z 19. februára 2019, ktorou sa vyhlasuje verejnosti voľne prístupná jaskyňa Jazvinská jaskyňa a vydáva sa jej návštevný poriadok.

⁸ Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 156.

⁹ Dobrovičová, G. Tvorba práva Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva. Podobne aj Dobrovičová, G. Niekoľko poznámok k opatreniam Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Prístupné na: www.comeniusblog.flaw.uniba.sk.

69. Vestník vlády v čiastke č. 4/2014 z 1. apríla 2014 upravuje Zásady vydávania Vestníka vlády Slovenskej republiky (*d'alej len „zásady“*). Podľa základných ustanovení obsiahnutých v čl. 1 sa vo Vestníku vlády sa uverejňujú

- a) vyhlášky okresných úradov a iných miestnych orgánov štátnej správy,¹⁰
- b) oznámenia o vydaní smerníc a iných vnútorných predpisov (*d'alej len „smernica“*), ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia a kontrolujú výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, inými miestnymi orgánmi štátnej správy, vyššími územnými celkami a obcami,¹¹
- c) ďalšie oznámenia a iné opatrenia, ak tak ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis.¹²

70. Z uvedených zásad jasne vyplýva, že zákonodarca nemal pôvodne v úmysle, aby tento súbor právnych noriem nižšej právnej sily obsahoval aj všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré budú upravovať základné oblasti života spoločnosti. Vstup do lesa, príp. otvorenie novej jaskyne je určite dôležité regulovať, avšak dopad tohto typu právnych predpisov nemožno porovnávať so závažnosťou všeobecne záväzných pravidiel na úseku verejného zdravia, a najmä nie v situácii už rok prebiehajúcej pandémie COVID-19 v čase, kedy sa orgány verejného zdravotníctva chtiac-nechtiac stali dôležitým subjektom, ktorý reguluje dennú rutinu každého jednotlivca.¹³

71. Zákonodarca bez zjavného dôvodu skomplikoval už tak dosť neprehľadný právny poriadok. Prehľadnosť informačných právnych systémov bola predmetom viacerých odborných článkov. Viacerí právnici upozorňujú na to, že v dôsledku labyrintóznej povahy právneho systému skutočným prameňom práva v jeho fyzickom zmysle prestávajú byť jednotlivé čiastky zbierky, ale elektronické systémy právnych informácií, ktoré pre každého praktika predstavujú primárny referenčný zdroj so všetkými paradoxmi, ktoré to občas prináša.¹⁴ Od adresátov práva sa vyžaduje znalosť jeho povinnosti okamihom formálnej publikácie. Ľudia však pravidlám majú nielen podliehať, ale sa v demokratickom štáte považujú za ich zdroj, im však nedokážu rozumieť.¹⁵

72. Aj napriek tomu, že účelom požiadavky právnej istoty nie je nastolenie nemennosti práva (PL. ÚS11/2008), sama okolnosť, že princíp právnej istoty nevylučuje zmenu právnej úpravy, však neznamená, že platné právo možno kedykoľvek a akokoľvek nahrádzať novou právnou úpravou. Zmena platného práva je prípustná, pokiaľ nie je svojvoľná a spája sa s akceptovateľnými príčinami na jej zmenu. V tomto prípade je však podmienkou riadne odôvodnenie potreby zmien. V tomto konkrétnom prípade však zákonodarca neuviedol dostatočné príčiny či dôvody, ktoré ho viedli k tak zásadnej zmene v oblasti fungovania štátu, akou je zmena štruktúry a publikácie právnych predpisov. Ani v procese prijímania namietaného ustanovenia riadne nevysvetlil, prečo majú právne vzťahy podliehať dvom paralelným právnym režimom, pričom jeden bude založený zákonom č. 400/2015 Z. z. a druhý zákonom č. 355/2007 Z. z.

73. Dôvodová správa sa z tohto hľadiska javí byť nedostatočná a zahmlievajúca. Sám zákonodarca si pri prijímaní namietaného ustanovenia uvedomoval, že uvedené pramene práva nebudú dostatočne publikované, ak budú zverejňované iba vo Vestníku vlády. Preto prikrročil k tomu, že majú byť

¹⁰ § 5 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹¹ § 6 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹² Napr. § 34 ods. 3 vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 121/2002 Z. z. o požiarnej prevencii.

¹³ Napr. opatrenia pri ohrození verejného zdravia ku karanténym povinnostiam osôb po vstupe na územie Slovenskej republiky, opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa, zákaz organizovania hromadných podujatí v interiéri aj exteriéri, zákaz výkonu verejných bohoslužieb, verejných služieb božích a verejných spovedí a množstvo iných.

¹⁴ Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu, Část I. – Pohled historický In Jurisprudence, 2007, č. 1, s. 13-21.

¹⁵ Procházka, R., Káčer, M. Teória práva, 1. vydanie, Bratislava: C.H. Beck, 2013, s. 157.

uverejňované aj inak (na úradných tabuliach obcí, v celoštátnych oznamovacích prostriedkoch, v miestnych rozhlasoch alebo na webových sídlach), čo je však nedostatočné. Táto publikácia ani nijako nesúvisí so vznikom právnych účinkov právneho predpisu, má len výlučne informatívny, subsidiárny účel.

74. Ak zákonodarca svoj úmysel, pre ktorý rozdeľuje systém prameňov práva neodhalil, možno tušiť dve možné príčiny. Buď žiaden úmysel nemal, alebo príčinu nechcel odhaliť. V prvom prípade ide o jasné porušenie právnej istoty a stability právneho poriadku, v druhom prípade možno tušiť dubióznosť zmeny systému prameňov práva.

75. V podmienkach právneho štátu je nemysliteľné, aby akýkoľvek akt orgánu verejnej moci, ktorý zasahuje do základných práv a povinností, nebol racionálne a presvedčivo odôvodnený. Bez toho, aby bolo možné taký zásadný právny predpis, ktorý platí erga omnes a zasahuje do práv a povinností nájsť v Zbierke zákonov, nie je možné hovoriť o transparentnosti a predvídateľnosti právneho poriadku.

76. Na základe uvedeného zastávam názor, že ustanovenie § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. vo vyššie špecifikovanom rozsahu nie je v súlade s princípom právnej istoty implikovaným v princípe materiálneho právneho štátu garantovaného prvou vetou čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 123 ústavy.

C.2.2 K čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) a čl. 46 ods. 2 ústavy

77. Rozsah abstraktnej kontroly ústavnosti ustanovuje čl. 125 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Ústavný súd rozhoduje o súlade

- a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom,
- b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi,
- c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd,
- d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.“

78. Napriek tomu, že ustanovenie § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. splnomocnilo Úrad verejného zdravotníctva na vydávanie vyhlášok, t. j. všeobecne záväzných právnych predpisov, ich ústavný prieskum nie je *expressis verbis* prípustný. Generálne prijatie takejto interpretácie by mohlo znamenať riziko neobmedzenej vlády prostredníctvom týchto noriem bez priamej možnosti ich preskúmania ústavným súdom (primerane odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/2020).

79. Z právnej úpravy uvedenej v čl. 125 ods. 1 ústavy je zrejmé, že vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva vydané podľa § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. nie je možné bez výhrad zaradiť do žiadneho ustanovenia - Úrad verejného zdravotníctva nie je ústredným orgánom verejnej správy podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, ani miestnym orgánom štátnej správy podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy. Ústredné orgány štátnej správy sú vymedzené v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti

vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (§ 3 až 19 - ministerstvá, § 21 - ostatné ústredné orgány štátnej správy); Úrad verejného zdravotníctva sa medzi nimi neuvádza a postavenie ústredného orgánu štátnej správy mu nepriznáva ani iný zákon. Úrad verejného zdravotníctva nepatrí ani k miestnym orgánom štátnej správy podľa zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

80. Úrad verejného zdravotníctva teda nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, a to aj napriek tomu, že je zriadený zákonom č. 355/2007 Z. z., ktorý zakotvuje jeho pôsobnosť a jeho kompetencie, je štátnym orgánom a súčasne orgánom štátnej správy pre oblasť verejného zdravotníctva s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky [§ 3 ods. 1 písm. b) a § 5 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z.].

81. Naopak, podľa § 5 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z. je Úrad verejného zdravotníctva rozpočtovou organizáciou štátu zapojenou na rozpočet Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky. Takúto povahu majú viaceré inštitúcie zriadené príslušnými ministerstvami, napr. Štátny pedagogický ústav, Národný inšpektorát práce, Slovenská správa ciest, Štátny ústav pre kontrolu liečiv, pričom žiadna z nich nevydáva vyhlášky ako všeobecne záväzné právne predpisy.

82. Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 355/2007 Z. z. Úrad verejného zdravotníctva riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik Slovenskej republiky, ktorého vymenúva a odvoláva na návrh ministra zdravotníctva Slovenskej republiky vedúci služobného úradu Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky.

83. Podľa § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z. je Úrad verejného zdravotníctva oprávnený, okrem iného, nariaďovať opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007 Z. z.].

84. Do nadobudnutia účinnosti zákona č. 286/2020 Z. z. Úrad verejného zdravotníctva oznamoval opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. verejnou vyhláškou, t. j. verejná vyhláška bola len formou doručenia rozhodnutia o nariadených opatreniach v súlade s § 26 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Proti rozhodnutiu o nariadených opatreniach bolo možné podať odvolanie, pri ktorom bol vylúčený odkladný účinok a rozhodnutie o nariadených opatreniach bolo preskúmateľné súdom po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov. Taktiež proti rozhodnutiu o nariadených opatreniach bol prokurátor oprávnený podať protest v zákonom ustanovenej lehote a ak nebolo vyhovené protestu prokurátora proti rozhodnutiu o nariadených opatreniach, prokurátor bol oprávnený podať proti rozhodnutiu o nariadených opatreniach správnu žalobu na správny súd.

85. Ústavný súd opakovane analyzoval právnu povahu rozhodnutí o nariadených opatreniach vydávaných Úradom verejného zdravotníctva (napr. I. ÚS 438/2020, II. ÚS 410/2020, III. ÚS 386/2020, IV. ÚS 459/2020). Opatrenie označil ústavný súd za hybridný správny akt, teda individuálny právny akt s prvkami normatívneho právneho aktu (normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne, resp. abstraktne určenom okruhu adresátov tohto aktu) a dospel k záveru, že „je preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku [porovnaj nálezy ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 354/08 z 22. januára 2009, aj pri zohľadnení rozvinutejšej právnej úpravy v Českej republike je (z hľadiska preskúmateľnosti v správnom súdnictve) komparačne relevantný aj rozsudok Mestského súdu v Prahe sp. zn. 14 A 41/2020 z 24. apríla 2020]“ (I. ÚS 437/2020).

86. Pre úplnosť je potrebné dodať, že ústavnosť vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva vydanéj podľa § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. nie je možné preskúmať v konaní pred ústavným súdom podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, pretože nie je rozhodnutím.

87. V dôsledku napadnutej právnej úpravy sa vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva stali všeobecne záväznými právnymi predpismi bez toho, aby ich ústavnosť mohla byť posúdená ústavným súdom v režime abstraktnej kontroly ústavnosti, čím dochádza k rozporu s čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, príp. s čl. 125 ods. 1 písm. d) (ak sa vyhláška Úradu verejného zdravotníctva nevzťahuje na celé územie Slovenskej republiky) ústavy. Je otázne, či možno vzťahnúť na Úrad verejného zdravotníctva ako rozpočtovú organizáciu Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky výklad ústavného súdu obsiahnutý v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 týkajúci sa Úradu pre reguláciu sieťových odvetví.

88. Okrem explicitnej nemožnosti abstraktnej kontroly ústavnosti vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva došlo touto napadnutou právnou úpravou aj k popretiu čl. 46 ods. 2 ústavy.

89. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy *„Každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“*

90. Do účinnosti napadnutej právnej úpravy sa mohla každá fyzická osoba a právnická osoba domáhať súdneho prieskumu rozhodnutí Úradu verejného zdravotníctva (ale aj regionálneho úradu verejného zdravotníctva) týkajúceho sa základných práv a slobôd. Práve existencia všeobecného súdneho prieskumu viedla ústavný súd v nedávnej minulosti k tomu, že opakovane odmietal ústavné sťažnosti, smerujúce proti opatreniam Úradu verejného zdravotníctva pre ich neprípustnosť. Vyčerpanie procesných prostriedkov v správnom súdnictve bolo podmienkou sine qua non pre úspešné podanie ústavnej sťažnosti.

91. Zmenou právneho režimu vydávania opatrení Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vznikol právny stav, v dôsledku ktorého už neprichádza do úvahy nielen ústavná kontrola, ale ani všeobecná súdna kontrola vydávaných vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva, keďže prieskum všeobecne záväzných právnych predpisov nepatrí do kompetencie správneho (ani iného) súdnictva.

92. Základným atribútom právneho štátu je však súdna preskúmateľnosť všetkých aktov verejnej moci, ktoré sú spôsobilé zasiahnuť do základných práv fyzických osôb a právnických osôb. Strata tohto oprávnenia, ktorá nie je vôbec logicky odôvodnená zákonodarcom, jednoznačne vedie k porušeniu práva na prístup súdu. Osobitne to platí v prípade aktuálnej dramatickej situácie spojenej so špecifickosťou mimoriadnych opatrení vydávaných Úradom verejného zdravotníctva ako orgánom verejnej správy.

93. Potreba súdneho prieskumu rozhodnutí či iných právnych aktov štátnych orgánov počas núdzového stavu je zdôrazňovaná aj v dokumente Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) poskytujúcom súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu. V jednom z jeho bodov sa uvádza, že *„okrem parlamentu zohráva rozhodujúcu úlohu pri kontrole výsadných právomocí exekutívy v núdzových situáciách súdny systém, pretože prijíma rozhodnutia o zákonnosti vyhláseného núdzového stavu, ako aj kontroluje zákonnosť osobitných núdzových opatrení. Navyše, súdny systém musí naďalej zaručovať právo na spravodlivý proces. Musí*

tiež jednotlivcom poskytovať účinné právne prostriedky v prípade, že vládni predstavitelia porušia ich ľudské práva. S cieľom chrániť pred porušením práv je právo obrátiť sa na súd v otázkach zákonnosti núdzových opatrení potrebné garantovať prostredníctvom nezávislosti súdnictva.“

94. Navrhujem tak, aby ústavný súd vyslovil nesúlad tých častí §59b ods. 1 a ods. 2 s ústavou, ktoré sa netýkajú ministerstva zdravotníctva, ako aj ods. 3 a 4, ktoré sa vzťahujú výlučne na normotvornú činnosť Úradu verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva. Uvedomujem si, že ustanovenia § 59b ods. 5 a 6 samé o sebe nevykazujú znaky protiústavnosti. Ak však ústavný súd vysloví nesúlad napadnutej časti § 59b ods. 1, ods. 2, ako aj ods. 3 a 4, samotné odseky 5 a 6 strácajú zmysel a stali by sa obsolentnými. Z tohto dôvodu navrhujem, aby ústavný súd vyslovil aj ich nesúlad s ústavou.

C.2.3 K čl. 11 ods. 1 ústavného zákona

95. Podľa čl. 11 ods. 1 ústavného zákona „Rozhodnutie o vypovedaní vojny a o uzavretí mieru, o vyhlásení vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a o ich skončení, o predĺžení výnimočného stavu a o predĺžení núdzového stavu a o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností, uznesenie národnej rady podľa čl. 5 ods. 2, ako aj uznesenia Parlamentnej rady, Bezpečnostnej rady a bezpečnostných rád krajov a bezpečnostných rád okresov sa bezodkladne vyhlasujú v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a ich vydanie sa oznamuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.“

96. Na území Slovenskej republiky bol 30. septembra 2020 vyhlásený núdzový stav, ktorý bol opakovane predlžovaný a trvá doposiaľ. Dôvodom je prítomnosť pandémie COVID-19. Počas núdzového stavu dochádza k zásadným obmedzeniam do ústavou garantovaných základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb. Takéto obmedzenie počas núdzového stavu priamo umožňuje čl. 11 ods. 1 ústavného zákona. Základným predpokladom obmedzenia základných práv a slobôd je vydanie rozhodnutia, ktoré musí byť publikované v Zbierke zákonov. Týmto spôsobom publikácie rozhodnutí je zvýraznená závažnosť krízovej situácie a nevyhnutnosť poskytovať informácie o opatreniach prijímaných v jej priebehu. Navyše, z historického hľadiska predstavuje Zbierka zákonov nielen trvalý zdroj právnych predpisov, ale môže byť prameňom poznania a hodnotenia dejinných udalostí národa.

97. Uvedomujúc si normotvorný jazyk ústavodarcu, ktorý používa v čl. 11 ods. 1 ústavného zákona, som presvedčený, že pojem „rozhodnutie“ je potrebné z ústavného právneho aspektu interpretovať extenzívne. Ústavodarca teda v ústavnom zákone nevymedzil rozhodnutie ako rýdzo individuálny právny akt, ale mu priznal normatívne prvky, a tým aj povinnosť publikovať ho v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V prospech extenzívneho výkladu pojmu „rozhodnutie“ svedčí aj teória práva, ktorá ho nezužuje vždy len na výsledok rozhodovacej činnosti štátnych orgánov (napr. opatrenie, usmernenie, uznesenie, všeobecne záväzné nariadenie) alebo závery obsiahnuté v náleze ústavného súdu pod sp. zn. PL. ÚS 21/2008.

98. Aj z tohto prístupu ústavodarcu vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva, ktorými sa obmedzujú základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb počas núdzového stavu, majú povahu rozhodnutí podľa čl. 11 ods. 1 ústavného zákona. Za takýchto okolností nemôže postačovať ich publikácia vo Vestníku vlády.

C.3 K protiústavnosti § 63l zákona č. 355/2007 Z. z.

99. Návrhom napadnuté ustanovenie § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. znie:

„Prechodné ustanovenia k úpravám účinným odo dňa vyhlásenia zákona

Opatrenia úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 do nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa považujú odo dňa účinnosti tohto zákona za vyhlášky podľa § 59b tohto zákona a zostávajú v platnosti a účinnosti nasledujúcich 15 dní po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, ak ich orgán, ktorý ich vydal, nezruší skôr.“

100. Jednou z najvýznamnejších a neopomenuteľných požiadaviek v rámci procesu tvorby práva v právnom štáte je požiadavka ochrany oprávnenej dôvery občana v právnú istotu zaručenú právnou úpravou. „Z princípu právneho štátu vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok. Zásadne sa ochraňuje dôvera v to, že zákonné právne následky späté s uzavretými skutkovými stavmi sa uznávajú (zostanú uznané). Ochrana dôvery neprichádza do úvahy tam, kde by dôvera v určitý právny stav nebola vecne zdôvodnená, t. j. ani princíp právneho štátu nechráni občana pred každou subjektívne chápanou stratou dôvery alebo pred každým sklamaním... Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia – aby zásah bol ústavnoprávne prípustný – vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom nesmie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné. Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti; cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.“ (PL. ÚS 3/2000).

101. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc. (PL. ÚS 16/06, m. m. PL. ÚS 12/05).

102. Zákonodarca by mal v procese prijímania zákonov, a zvlášť pri prijímaní ich novelizácií, za každých okolností zohľadňovať doterajší právny stav a všetky jeho zmeny vykonávať uvážene a len v takej miere, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie vytýčeného cieľa regulácie spoločenských vzťahov v kontexte s legitímnym verejným záujmom. V ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy.

103. Ústavný súd sa k problematike retroaktivity po prvý raz vyjadril v máji 1995, keď uviedol, že k „definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty.... S inštitútom právnej

istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka zachovania legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu. Zo širšieho hľadiska túto požiadavku treba chápať tak, že je neprípustné odňať nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť ex tunc, t. j. do minulosti, pred účinnosťou nového zákona. Táto požiadavka ako imanentná súčasť právnej istoty sa vzťahuje predovšetkým na základné práva a slobody, ktoré sú v zmysle čl. 12 ods. 1 Ústavy SR neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.“ (PL. ÚS 16/95).

104. Podmienkou platnosti právneho aktu je, aby skutočne vznikol, t. j. aby mal špecifické náležitosti právneho aktu, v opačnom prípade ide o ničotný akt, paakt. Medzi základné náležitosti právneho aktu patrí právomoc, kompetencia či zmocnenie orgánu na jeho vydanie.

105. Zo skutočností uvedených v tomto návrhu je zrejmé, aké okolnosti viedli zákonodarcu k prijatiu zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým bolo s účinnosťou od 15. októbra 2020 do právneho poriadku Slovenskej republiky zakotvené aj ustanovenie § 631 zákona č. 355/2007 Z. z.

106. Možno dôvodne predpokladať, že zákonodarca si bol najneskôr od doručenia upozornenia generálneho prokurátora sp. zn. VI/3 Gd 174/20/1000-16 zo dňa 22. septembra 2020 vedomý právnej možnosti, že opatrenia Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva neboli vydané v súlade so zákonom, a to z dôvodu chýbajúcej aktívnej legitimácie na ich vydanie. Táto skutočnosť bola ostatne aj dôvodom na prijatie zákona č. 286/2020 Z. z. Napriek tomu však zákonodarca pristúpil k prijatiu ustanovenia § 631 zákona č. 355/2007 Z. z., ktorým zaviedol prechodné ustanovenie, podľa ktorého sa má na opatrenia Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. do nadobudnutia účinnosti tohto zákona nahliadať ako na súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, konkrétne ako na vyhlášky podľa § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. po dobu 15 dní od nadobudnutia účinnosti zákona, ak ich orgán, ktorý ich vydal, nezruší skôr.

107. Takýto postup zákonodarcu vyznieva špekulatívne a spochybňuje jeho dobromyseľnosť. Pri vydávaní právnych predpisov totiž nemožno využiť inštitút ratihabície, ktorý sa aplikuje zväčša v súkromnom práve. Dodatočné schválenie právneho aktu, ktorý bol prijatý bez zákonnej kompetencie nie je možné, a to ani zákonom. Ústavný princíp materiálneho právneho štátu úplne vylučuje, aby sa neprávo inkorporovalo do právneho poriadku tým, že ho zákonodarca nepriamo recipuje len s poukazom na jeho existenciu.

108. *Koncepcia materiálneho právneho štátu akcentuje vo vzťahu k zákonodarcovi požiadavku rešpektovania základných práv a slobôd v rámci normatívnej regulácie spoločenských vzťahov. Podľa názoru ústavného súdu je povinnosťou všetkých štátnych orgánov zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané (m. m. I. ÚS 17/99, I. ÚS 44/99). Koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnejmu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (obdobne napr. PL. ÚS 22/06).*

109. *Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym*

poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch. (PL. ÚS 17/2008).

110. Dodatočná legalizácia nezákonných právnych aktov je protiústavná a je ukážkovým prípadom retroaktivity. V materiálnom právnom štáte sa uplatňovanie práva nepredstiera. Uplatňovanie práva musí existovať. Dostupnosť a vymožitelnosť práva pre každého nemôže závisieť od náhody alebo cieľa orgánu verejnej moci ale je ústavnou nevyhnutnosťou.

111. Podľa slovenskej právnej teórie je retroaktivita spätným pôsobením neskoršej právnej normy do minulosti. Právne normy v podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie ľudia, pôsobia a majú pôsobiť v zásade do budúcnosti, a nie do minulosti.¹⁶ Retroaktívne zákony *de lege ferenda* vzbudzujú vážne výhrady. Zákonodarca v nich totiž od povinných subjektov žiada, aby splnili záväzky, ktoré v čase, keď ich mali splniť, podľa práva vôbec nejestvovali.¹⁷

112. Ústavný súd jasne vo svojej judikatúre zadefinoval postoj k zákazu retroaktivity, keď opakovane zdôraznil, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uplatňuje zásada *lex retro non agit*, čiže zákon nemá spätnú účinnosť (napr. I. ÚS 238/04).

112. *Právna norma môže byť charakterizovaná ako retroaktívna, ak stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy* (PL. ÚS 10/04).

113. V tejto súvislosti možno poukázať na niektoré závery ústavného súdu vo veciach, v ktorých posudzoval ústavnosť retroaktívnych právnych noriem.

114. Na základe uvedenej tézy ústavný súd zovšeobecnil zásadu, podľa ktorej ten, „kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho normy), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia“. Ústavný súd v tomto zásadnom náleze taktiež vyslovil, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky možno všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení odvodiť z čl. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. (PL. ÚS 36/95).

115. V zmysle judikatúry ústavného súdu zákaz retroaktivity spočíva najmä v tom, že „podľa súčasnej platnej právnej normy zásadne nie je možné posudzovať úkony, iné právne skutočnosti alebo právne vzťahy, ktoré sa stali alebo vznikli pred účinnosťou tejto právnej normy“ (PL. ÚS 1/04).

116. Právna teória rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Pravá retroaktivita právneho predpisu „predpokladá, že zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov (práv alebo povinností)“ (PL. ÚS 3/00).

117. Ako nepravú retroaktivitu právneho predpisu ústavný súd definuje situáciu, „ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne

¹⁶ Prusák, J. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK, 1995, s. 233.

¹⁷ Brösl, A. Právny štát (pojmy, teórie, princípy). Košice: Medes, 1995, s. 85-89.

však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali“ (PL. ÚS 25/05).

118. Podľa názoru ústavného súdu formulovaného v konaní sp. zn. PL. ÚS 67/07 „zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať... závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu...“

119. Nedá sa uprieť ústavné právo zákonodarcu prijímať na základe skutočností vyplývajúcich z aplikačnej praxe zmenu právnych predpisov. Zákonodarca však v každom prípade musí prihliadať na to, či zmena alebo sprísnenie podmienok znamená zásah do existujúcich právnych vzťahov, akým spôsobom a v akom rozsahu. Ústavný súd už vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať „závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 28/00).

120. Som toho právneho názoru, že namietaná právna úprava neobsahuje také závažné dôvody, ktoré by takýto zásah ústavne konformným spôsobom legitimovali.

121. Normatívne predpisy Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydaných v období od marca 2020 do októbra 2020 neboli (z dôvodu chýbajúcej kompetencie vydávajúcich orgánov) súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Stali sa nimi až na základe ustanovenia § 631 v spojení s ustanovením § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. s účinnosťou od 15. októbra 2020. Z neplatného pseudopráva sa snažil zákonodarca spraviť právo. Pritom platí zásada, že z nepráva nemôže vzniknúť právo (*ex iniuria ius non oritur*).

122. Ak sa (aj keď len na relatívne krátky čas) stali akty Úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva vydané bez zákonného zmocnenia prameňom práva, ide o nespochybniteľný prípad priamej retroaktivity, čo je nezlučiteľné s princípmi právneho štátu ako hodnoty podliehajúcej ústavnej kontrole podľa prvej vety čl. 1 ods. 1 ústavy.

123. Aj napriek skutočnosti, že sa zákonodarca, vedomý si svojho neústavného kroku pri prijímaní zákona č. 286/2020 Z. z., snaží navodiť zdanie, že nezákonne vydané právne akty budú „len na chvíľu“ súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, realita je iná. Ustanovenie § 631 zákona č. 355/2007 Z. z., ako právna norma, ktorá ich de facto mala zlegalizovať, aj keď len na chvíľu, je aj naďalej súčasťou poriadku, čo nie je zlučiteľné so zásadami právneho štátu.

124. Súčasne ustanovenie § 631 zákona č. 355/2007 Z. z. odporuje aj čl. 2 ods. 2 a čl. 123 ústavy pre obdobné argumenty, ktoré sú uvedené v tomto návrhu pod bodom C.2.

125. Nemožno prehliadnuť ani skutočnosť, že týmto ustanovením sa výrazne sťažilo uplatnenie práv fyzických osôb a právnických osôb pred správnym súdom. Ak do účinnosti napadnutej právnej úpravy boli osoby, dotknuté opatrením Úradu verejného zdravotníctva vydaným na prechádzanie chorobám a pri ohrození verejného zdravia, oprávnené napadnúť toto opatrenie všeobecnou správnu žalobou, po nadobudnutí jej účinnosti stratili správne súdy svoje oprávnenie preskúmať akékoľvek opatrenie Úradu verejného zdravotníctva vydané pred 15. októbrom 2020. Ustanovenie § 631 zákona č. 355/2007 Z. z. tak retroaktívne eliminovalo vysoký štandard ochrany základných práv poskytovaný

prieskumom v správnom súdnictve. Spätne odňatie práva na prístup k súdu nasvedčuje nesúladu ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. s čl. 46 ods. 2 ústavy.

126. V dôsledku prechodného ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. nepodliehajú opatrenia Úradu verejného zdravotníctva nielen kontrole ústavnosti a zákonnosti všeobecnými súdmi, ale ani ústavným súdom. Explicitne to vylučuje čl. 125 ods. 1 písm. b), resp. čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy.

127. Z uvedeného dôvodu som toho názoru, že existuje ústavnoprávny dôvod pre posúdenie ústavnej relevancie ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. aj z hľadiska možného opakovania takéhoto mimoústavného postupu zákonodarcu pro futuro. Právo a spravodlivosť nie sú zákonodarcovi k dispozícii. Predstava, že ústavodarca môže všetko usporiadať podľa svojej vôle, by znamenala návrat k duchovnému stanovisku bezhodnotového právneho pozitivizmu, ktoré je v právnej vede a praxi už dlhú dobu prekonané.¹⁸

128. Nesúlad ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. z pohľadu čl. 11 ods. 1 ústavného zákona si v plnej miere dovoľujem odkázať na argumentáciu uvedenú pod bodmi č. 95 až 98.

D.

K návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení napadnutej právnej úpravy

129. Aktuálny právny stav spočívajúci v neobmedzenom vydávaní vyhlášok Úradom verejného zdravotníctva, ktorých platnosť je sporná, je v rozpore s ústavou, doterajšou stabilnou judikatúrou ústavného súdu, nerešpektuje základné princípy demokratického a právneho štátu, ohrozuje základné práva a slobody, najmä právo na súdnu ochranu. Domnievam sa, že sú splnené všetky predpoklady pre zastavenie účinnosti ustanovenia § 59b zákona č. 355/2007 Z. z. v napadnutej časti a ustanovenia § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. Reálnosť, bezprostrednosť a konkrétnosť vzniku závažných nenapraviteľných následkov má takú intenzitu, ktorá v danej situácii dostatočne odôvodňuje vstup ústavného súdu do autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti ustanovení § 59b a 63l zákona č. 355/2007 Z. z. v napadnutom rozsahu, a to ešte pred meritórnym preskúmaním ich súladu s ústavou.

E.

Návrh na rozhodnutie ústavného súdu (petit)

130. Na základe vyššie uvedenej argumentácie navrhujem, aby ústavný súd

- a) návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o Ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 a § 78 zákona o Ústavnom súde vydal nasledovné

u z n e s e n i e:

„Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.

¹⁸ B VerfGE 3, 58 (119); 6, 132 (198).

Pozastavuje účinnosť ustanovení § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“, § 59b ods. 3 až 6 a § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony“,

b) vyhovel návrhu vo veci samej a vydal nasledovaný

n á l e z:

a) ustanovenie § 58 ods. 5 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 11 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu,

b) ustanovenia § 59b ods. 1 v časti „úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)]“, § 59b ods. 2 v časti „tento predpis sa nevzťahuje na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané podľa odseku 1 úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva“ a § 59b ods. 3 až 6 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,

c) ustanovenie § 63l zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. I zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 2, čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. b) a d) Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 11 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

S úctou

Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.
generálny prokurátor Slovenskej republiky